**Conseil d'État**

**N° 403465**

**ECLI:FR:CECHR:2019:403465.20190318**

Publié au recueil Lebon

**10ème - 9ème chambres réunies**

M. Jacques Reiller, rapporteur

Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public

**Lecture du lundi 18 mars 2019**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

---

Vu la procédure suivante :

Par une décision n° 403465 du 3 octobre 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé l'article 2 du jugement du tribunal administratif de Paris du 13 juillet 2016 en tant qu'il enjoint au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique de communiquer à M. Avrillier les avenants aux contrats passés entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes à la suite de l'accord du 9 avril 2015, avec leurs annexes, ordonné au ministre de l'économie et des finances, avant dire droit, tous droits et moyens des parties réservés, de communiquer au Conseil d'Etat l'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, sursis à statuer sur les conclusions du pourvoi dirigées contre le jugement du 13 juillet 2016 en tant qu'il statue sur le refus de communiquer ce protocole d'accord et rejeté le surplus des conclusions du pourvoi.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jacques Reiller, conseiller d'Etat,

- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte des articles 1er et 2 de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, désormais codifiés aux articles L. 300-1 à L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, que l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public sont tenues de communiquer aux personnes qui en font la demande les documents administratifs qu'elles détiennent, définis comme les documents produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public, sous réserve des dispositions de l'article 6 de cette loi, désormais codifiées aux articles L. 311-5 à L. 311-8 du même code. Aux termes du f) du 2° du I de cet article 6, devenu le f) du 2° de l'article L. 311-5 de ce code, ne sont pas communicables les documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte " au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente".

2. Un protocole transactionnel conclu par l'administration afin de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative constitue un contrat administratif et présente le caractère d'un document administratif communicable dans les conditions définies par les dispositions citées précédemment. Lorsqu'un tel contrat vise à éteindre un litige porté devant la juridiction administrative, sa communication est toutefois de nature à porter atteinte au déroulement de la procédure juridictionnelle engagée. Elle ne peut, dès lors, intervenir, sous réserve du respect des autres secrets protégés par la loi tel notamment le secret en matière commerciale et industrielle, qu'après que l'instance en cause a pris fin.

3. Il ressort de l'examen du protocole transactionnel, conclu le 9 avril 2015, entre l'Etat et différentes sociétés concessionnaires d'autoroutes, communiqué à la suite de la décision avant dire droit du 3 octobre 2018, que ce document prévoit qu'" eu égard au caractère de règlement d'ensemble du présent protocole et en contrepartie de la complète exécution des engagements pris par l'Etat dans le cadre de ce règlement, les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'engagent, pour leur part, à se désister, dans les conditions précisées ci-après, de leurs différentes requêtes présentées devant les juridictions administratives en février 2015 et jusqu'à ce jour [...]". En jugeant que le refus de communication de cet accord, opposé à M. Avrillier après qu'il a été donné acte aux sociétés contractantes du désistement des actions qu'elles avaient engagées devant les juridictions administratives, méconnaissait les dispositions citées au point 1, le tribunal administratif de Paris n'a pas entaché son jugement d'erreur de droit.

4. Il résulte de ce qui précède que le ministre de l'économie et des finances n'est pas fondé à demander l'annulation des articles 1er et 2 du jugement du tribunal administratif de Paris du 13 juillet 2016 en tant qu'ils annulent la décision de refus de communiquer l'accord du 9 avril 2015 et lui enjoignent de procéder à la communication de ce document.

**DECIDE :**

--------------

Article 1er : Les conclusions du pourvoi du ministre de l'économie et des finances tendant à l'annulation des articles 1er et 2 du jugement du tribunal administratif de Paris du 13 juillet 2016 en tant qu'ils annulent la décision de refus de communiquer l'accord du 9 avril 2015 et lui enjoignent de procéder à la communication de ce document sont rejetées.

Article 2: La présente décision sera notifiée au ministre de l'économie et des finances et à M. Raymond Avrillier

---

**Conseil d'État**

**N° 403465**

Publié au recueil Lebon

**Lecture du lundi 18 mars 2019**

---

26-06-01-02-02 : Droits civils et individuels- Accès aux documents administratifs- Accès aux documents administratifs au titre de la loi du juillet - Droit à la communication- Documents administratifs communicables-

Protocole transactionnel conclu par l'administration afin de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative - Inclusion, sous réserve que la communication intervienne après que l'instance en cause a pris fin et que soient respectés les autres secrets protégés par la loi - Espèce.

---

Un protocole transactionnel conclu par l'administration afin de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative constitue un contrat administratif et présente le caractère d'un document administratif communicable dans les conditions définies par les dispositions des articles L. 300-1 à L. 311-2 et du f) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Lorsqu'un tel contrat vise à éteindre un litige porté devant la juridiction administrative, sa communication est toutefois de nature à porter atteinte au déroulement de la procédure juridictionnelle engagée. Elle ne peut, dès lors, intervenir, sous réserve du respect des autres secrets protégés par la loi tel notamment le secret en matière commerciale et industrielle, qu'après que l'instance en cause a pris fin. Protocole transactionnel conclu entre l'Etat et différentes sociétés concessionnaires d'autoroutes prévoyant qu' "eu égard au caractère de règlement d'ensemble du présent protocole et en contrepartie de la complète exécution des engagements pris par l'Etat dans le cadre de ce règlement, les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'engagent, pour leur part, à se désister, dans les conditions précisées ci-après, de leurs différentes requêtes présentées devant les juridictions administratives en février 2015 et jusqu'à ce jour ". Ne commet pas d'erreur de droit le tribunal administratif qui juge que le refus de communication de document, opposé au requérant après qu'il a été donné acte aux sociétés contractantes du désistement des actions qu'elles avaient engagées devant les juridictions administratives, méconnaît les dispositions du CRPA mentionnées précédemment.

---

37-07-01 : Juridictions administratives et judiciaires- Règlements alternatifs des différends- Transaction-

Protocole transactionnel conclu par l'administration afin de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative - Contrat administratif présentant le caractère d'un document administratif communicable dans les conditions définies par le CRPA (art. L. 300-1 à L. 311-2 et f) du 2° de l'art. L. 311-5) - Espèce.

---

Un protocole transactionnel conclu par l'administration afin de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative constitue un contrat administratif et présente le caractère d'un document administratif communicable dans les conditions définies par les dispositions des articles L. 300-1 à L. 311-2 et du f) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Lorsqu'un tel contrat vise à éteindre un litige porté devant la juridiction administrative, sa communication est toutefois de nature à porter atteinte au déroulement de la procédure juridictionnelle engagée. Elle ne peut, dès lors, intervenir, sous réserve du respect des autres secrets protégés par la loi tel notamment le secret en matière commerciale et industrielle, qu'après que l'instance en cause a pris fin. Protocole transactionnel conclu entre l'Etat et différentes sociétés concessionnaires d'autoroutes prévoyant qu' "eu égard au caractère de règlement d'ensemble du présent protocole et en contrepartie de la complète exécution des engagements pris par l'Etat dans le cadre de ce règlement, les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'engagent, pour leur part, à se désister, dans les conditions précisées ci-après, de leurs différentes requêtes présentées devant les juridictions administratives en février 2015 et jusqu'à ce jour ". Ne commet pas d'erreur de droit le tribunal administratif qui juge que le refus de communication de document, opposé au requérant après qu'il a été donné acte aux sociétés contractantes du désistement des actions qu'elles avaient engagées devant les juridictions administratives, méconnaît les dispositions du CRPA mentionnées précédemment.

---

**Conseil d'État**
**N° 403465**
**ECLI:FR:CECHR:2018:403465.20181003**
Inédit au recueil Lebon
**10ème - 9ème chambres réunies**
M. Jacques Reiller, rapporteur
Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public
**Lecture du mercredi 3 octobre 2018**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

---

Vu la procédure suivante :

M. Raymond Avrillier a demandé au tribunal administratif de Paris :

1°) en premier lieu, d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a refusé de lui communiquer, d'une part, l'accord du 9 avril 2015 ainsi que les avenants aux contrats, avec leurs annexes, passés entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes à la suite de cet accord, d'autre part, la liste des marchés conclus en 2013 et 2014, ainsi que le nom des attributaires, pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 500 000 euros HT et les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 90 000 euros HT passés par les sociétés d'autoroutes privatisées en 2006, ainsi que par les sociétés d'économie mixte d'autoroutes, titulaires de contrats de délégation de service public passés avec 1'Etat, ensemble, la décision portant rejet du recours gracieux ;

2°) en deuxième lieu, d'enjoindre au ministre de lui communiquer les documents demandés, dans un délai de 15 jours suivant la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 1514292/5-2 du 13 juillet 2016, le tribunal administratif de Paris a fait droit à sa demande, sans assortir l'injonction au ministre d'une astreinte.

Par un pourvoi et un mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 12 septembre 2016, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement en tant qu'il annule la décision par laquelle il a refusé de communiquer l'accord du 9 avril 2015 conclu entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes ainsi que l'intégralité des documents annexés aux avenants passés à la suite de cet accord et lui enjoint de procéder à la communication de ces documents ;

2°) réglant l'affaire au fond dans cette mesure, de rejeter les conclusions présentées par M. Avrillier à ce titre.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;
- la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;
- le décret n° 2015-1044 du 21 août 2015 ;
- le décret n° 2015-1045 du 21 août 2015 ;
- le décret n° 2015-1046 du 21 août 2015,
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jacques Reiller, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un courrier adressé le 28 avril 2015 au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, M. Avrillier a sollicité la communication, d'une part, de l'accord passé le 9 avril 2015 entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, ainsi que de l'intégralité des avenants aux contrats passés entre l'Etat et ces sociétés à la suite de cet accord, avec leurs annexes, et d'autre part, de la liste des marchés conclus en 2013 et 2014, ainsi que du nom des attributaires, pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 500 000 euros HT et les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 90 000 euros HT passés par les sociétés d'autoroutes privatisées en 2006, ainsi que par les sociétés d'économie mixte d'autoroutes, titulaires de contrats de délégation de service public passés avec 1'Etat. Après avoir saisi la Commission d'accès aux documents administratifs le 4 juin 2015 et recueilli, le 9 juillet 2015, un avis favorable, M. Avrillier a demandé, le 24 août 2015, au tribunal administratif de Paris, d'une part d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite, née du silence gardé par le ministre, de refus de lui transmettre les documents demandés, d'autre part, de lui enjoindre de les lui communiquer dans un délai de 15 jours suivant la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard. Par un jugement du 13 juillet 2016, le tribunal administratif de Paris a fait droit à sa demande, sans assortir l'injonction au ministre d'une astreinte. Le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique se pourvoit en cassation contre ce jugement en tant qu'il annule sa décision refusant de communiquer l'accord du 9 avril 2015 ainsi que les avenants aux contrats, avec l'intégralité de leurs annexes, passés entre l'Etat et ces sociétés à la suite de cet accord et qu'il lui enjoint de procéder à la communication de ces documents.

Sur les conclusions dirigées contre le jugement du 13 juillet 2016 en tant qu'il statue sur le refus de communiquer les avenants aux contrats passés entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes conclus à la suite de l'accord du 9 avril 2015, avec leurs annexes :

2. Aux termes de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction en vigueur à la date du refus litigieux : " Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique ".

3. La circonstance, dont le ministre se prévaut en cassation, que les avenants dont le requérant a demandé communication ont été publiés au Journal officiel de la République française du 23 août 2015 en annexe aux décrets n° 2015-1044 du 21 août 2015, n° 2015-1045 du 21 août 2015 et n° 2015 1046 du 21 août 2015 et que leurs annexes sont librement consultables soit sur le site internet du ministère chargé de l'environnement à l'adresse http://www.developpement-durable.gouv.fr, soit au siège de ce ministère n'est pas de nature à entacher d'erreur de droit, au regard des dispositions citées au point 2, le jugement attaqué en tant qu'il annule le refus de communiquer ces documents opposé à M. Avrillier par une décision antérieure à leur diffusion publique. En revanche, le tribunal administratif de Paris a entaché son jugement, rendu postérieurement à cette diffusion publique, d'erreur de droit en enjoignant au ministre de l'économie et des finances, en exécution de l'annulation prononcée, de communiquer les avenants litigieux et leurs annexes.

4. Il résulte de ce qui précède que le ministre de l'économie et des finances est seulement fondé à demander l'annulation du jugement qu'il attaque en tant qu'il lui enjoint de communiquer à M. Avrillier les avenants aux contrats passés entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes à la suite de l'accord du 9 avril 2015, avec leurs annexes.

Sur les conclusions dirigées contre le jugement du 13 juillet 2016 en tant qu'il statue sur le refus de communiquer le protocole d'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes :

5. D'une part, il appartient au juge administratif de requérir des administrations compétentes la production de tous les documents nécessaires à la solution des litiges qui lui sont soumis, à la seule exception de ceux qui sont couverts par un secret garanti par la loi. D'autre part, si le caractère contradictoire de la procédure exige la communication à chacune des parties de toutes les pièces produites au cours de l'instance, cette exigence est nécessairement exclue en ce qui concerne les documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige.

6. L'état de l'instruction ne permettant pas d'apprécier le bien-fondé des prétentions du ministre de l'économie et des finances, dans l'hypothèse d'un règlement du litige, en cas de cassation du jugement attaqué, il y a lieu, afin de permettre au Conseil d'Etat d'apprécier les mérites de son argumentation, d'ordonner avant dire droit, tous droits et moyens des parties réservés, la production, dans un délai d'un mois, de l'accord du 9 avril 2015 à la chambre de la section du contentieux chargée de l'instruction de l'affaire, sans que communication de cette pièce ne soit faite à M. Avrillier

**DECIDE :**

**--------------**

Article 1er : L'article 2 du jugement du tribunal administratif de Paris du 13 juillet 2016 est annulé en tant qu'il enjoint au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique de communiquer à M. Avrillier les avenants aux contrats passés entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes à la suite de l'accord du 9 avril 2015, avec leurs annexes.

Article 2 : Il est ordonné au ministre de l'économie et des finances, avant dire droit, tous droits et moyens des parties réservés, de communiquer au Conseil d'Etat l'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'Etat et les sociétés d'autoroutes, dans les conditions précisées dans les motifs de la présente décision. Cette production devra intervenir dans un délai d'un mois à compter de la notification de cette décision.

Article 3 : Il est sursis à statuer sur les conclusions du pourvoi dirigées contre le jugement du 13 juillet 2016 en tant qu'il statue sur le refus de communiquer le protocole d'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Article 4 : Le surplus des conclusions du pourvoi est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'économie et des finances et à M. Raymond Avrillier

Copie en sera adressée pour information à la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat.

---

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Paris
(5ème section- 2ème chambre)

**N°1514292/5-2**

M. Raymond AVRILLIER

Mme Pottier
Rapporteur

M. Lebdiri
Rapporteur public

Audience du 30 juin 2016
Lecture du 13 juillet 2016

26-06-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 24 août 2015, et des mémoires enregistrés le 25 mai 2016 et le 25 juin 2016, M. Raymond Avrillier demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite, née du silence gardé pendant plus de deux mois à compter de la date de saisine de la commission d'accès aux documents administratifs, par laquelle le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a rejeté sa demande tendant à la communication :

- de l'accord du 9 avril 2015 ainsi que les avenants aux contrats passés entre l'Etat et les sociétés autoroutières en résultant ;
- de la liste des marchés conclus en 2013 et 2014, ainsi que le nom des attributaires, pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 500 000 euros HT et les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 90 000 euros HT passés par les sociétés d'autoroutes privatisées en 2006, ainsi que par les sociétés d'économie mixte d'autoroutes, titulaires de contrats de délégation de service public passés avec l'Etat ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'économie de lui communiquer les documents demandés, dans un délai de 15 jours suivant la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 100 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le ministre ne pouvait rejeter sa demande de façon implicite en application des dispositions de l'article L. 124-4 du code de l'environnement ;
- l'accord conclu avec les sociétés d'autoroutes est un contrat public ; qu'il ne s'agit pas d'un document judiciaire ;
- le ministre dispose nécessairement de la liste des marchés conclus en 2013 et 2014 par les sociétés d'autoroutes privatisées en 2006, ainsi que par les sociétés d'économie mixte d'autoroutes, titulaires de contrats de délégation de service public passés avec l'Etat ; que ces marchés doivent

être publiés en application des dispositions de l'article L. 138 du code des marchés publics et de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par des personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et de ses décrets d'application, le décret n°2005-1742 et le décret n°2005-1308 ; que tous ces marchés sont conclus par des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans le cadre de leur mission de service public pour la construction, l'exploitation et l'entretien d'une autoroute ; qu'ils concernent en outre le domaine public ; que le ministre ne pouvait pas rejeter sa demande de communication par décision implicite en application de l'article L. 124-4 du code de l'environnement ;
- la commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art chargée de contrôler les concessions autoroutières instituée par le décret n°2004-86 du 26 janvier 2004 dispose de cette liste ainsi qu'il ressort d'un extrait de son rapport annuel d'activité de 2013 ; que le ministre devait transmettre sa demande à l'autorité administrative détenant cette liste des marchés, soit la commission en question ; qu'en outre, il en avait nécessairement connaissance, dès lors que des représentants du ministère siègent à la commission.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 7 mars 2016 et le 22 juin 2016, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique conclut à l'irrecevabilité et au rejet de la requête.

Il soutient que :
- le requérant n'a pas précisé préalablement que sa demande portait également sur les annexes aux avenants demandés ;
- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code civil,
- le code de la voirie routière,
- le code de l'environnement,
- la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public,
- le décret n°2015-1044 du 21 août 2015,
- le décret n°2015-1045 du 21 août 2015,
- le décret n°2015-1046 du 21 août 2015,
- le code de justice administrative.

Par une décision du magistrat désigné, le présent dossier a été renvoyé à une formation collégiale.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de Mme Pottier, rapporteur,
- les conclusions de M. Lebdiri, rapporteur public,
- et les observations de M. Avrillier.

M. Avrillier a présenté une note en délibéré le 3 juillet 2016.

1. Considérant que M. Raymond Avrillier a demandé au ministre de l'économie, le 28 avril 2015, de lui communiquer la copie de l'accord conclu entre l'Etat et les sociétés autoroutières le 9 avril 2015 ainsi que les avenants aux contrats en résultant, et la liste des marchés conclus durant les années 2013 et 2014 pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 500 000 euros HT et les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 90 000 euros HT passés par les sociétés d'autoroutes privatisées en 2006 et par les sociétés d'économie mixte d'autoroutes, titulaires de contrats de délégation de service public passés avec l'Etat ; qu'en l'absence de réponse du ministère, M. Avrillier a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) le 4 juin 2015 ; qu'après

l'avis favorable de la CADA rendu le 9 juillet 2015, M. Avrillier, qui a de nouveau saisi le ministre par un courrier du 20 août 2015, demande l'annulation de la décision implicite de rejet née du silence de l'administration ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision portant rejet de communication de l'accord conclu entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 susvisée alors en vigueur : *« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des chapitres Ier, III et IV du présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs. / Sont considérés Comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. »* ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 2044 du code civil : *« La transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. Ce contrat doit être rédigé par écrit. »* ;

4. Considérant que si le ministre soutient que l'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes a été passé en application des dispositions de l'article 2044 du code civil et a amené lesdites sociétés à se désister des actions quelles avaient engagées devant les juridictions administratives, toutefois, ces circonstances ne sont pas de nature à ôter à ce contrat conclu entre l'Etat et des sociétés délégataires d'une mission de service public le caractère de document administratif au sens des dispositions précitées de la loi du 17 juillet 1978 ; que, dès lors, M. Avrillier est fondé à soutenir qu'en refusant de communiquer le document demandé, le ministre a méconnu les dispositions précitées de la loi du 17 juillet 1978 ; que, par suite, la décision implicite portant rejet de la demande de communication dudit document doit être annulée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision portant rejet de communication des avenants aux marchés conclus entre l'Etat elles sociétés concessionnaires d'autoroutes :

5. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 en vigueur à la date de la décision attaquée, « (...) *Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. (...) ;* qu'aux termes de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, « (...) *La convention de délégation et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'Etat et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Ces actes sont approuvés par décret en Conseil d'Etat, le cas échéant dans les conditions prévues à l'article L. 122-8.* (...) » ;

6. Considérant qu'en application des dispositions précitées, les avenants dont le requérant a demandé communication au ministre ont été publiés au Journal officiel de la République française du 23 août 2015 en annexe aux décrets n°2015-1044 du 21 août 2015, n° 2015-1045 du 21 août 2015 et n°2015-1046 du 21 août 2015 ; que cette publication n'était toutefois pas assortie de la totalité des annexes décrivant notamment les modifications apportées aux cahiers des charges par lesdits avenants ; que, dès lors, M. Avrillier était fondé à en demander, avant leur publication, la communication au ministre, sans que ce dernier puisse opposer une fin de non recevoir tirée de l'absence de demande préalable portant spécifiquement sur les annexes ; que, par suite, la décision attaquée, en tant qu'elle porte refus de communiquer l'intégralité des avenants aux contrats passés entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, doit être annulée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision portant rejet de communication de la liste des marchés. conclus en 2013 et 2014 par *les* sociétés. d'autoroutes privatisées en 2006 et par les sociétés d'économie mixte d'autoroutes titulaires de contrats de délégation de service public passés avec l'Etat :

7. Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret n° 2004-86 du 1er janvier 2004 portant création de la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, modifié par le décret n°2007-94 en vigueur à la date de la décision attaquée : *« Il est institué une commission dénommée "Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art", chargée de veiller au respect, par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, de leurs obligations inscrites dans les cahiers des charges annexés à leurs conventions de concession en matière de passation et d'exécution des marchés de travaux, de fournitures el de services. La Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art veille également au respect, par les sociétés publiques concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, de la réglementation applicable en matière de passation et d'exécution des marchés de travaux, de fournitures et de services. »* ; qu'aux termes de l'article 2 du même décret : « I. - *La Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art émet des avis et formule des recommandations : - sur la composition el le fonctionnement des commissions des marchés instituées par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art ; - sur les règles définies par ces commissions pour la passation et l'exécution des marchés de travaux, de fournitures et de services de ces sociétés ; - sur le respect, par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, des règles qui leur sont applicables pour la passation et l'exécution de leurs marchés. (...) II - La Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art établit un rapport annuel remis, avant le 31 juillet de chaque année, au ministre chargé de la voirie nationale et au ministre chargé de l'économie. Ce rapport annuel peut être rendu public sur décision conjointe des ministres. III - La Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art reçoit, avant le 30 avril de chaque année, le rapport annuel d'activité des commissions des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, ainsi que l'ensemble des avis émis et des recommandations formulées par ces commissions sur l'attribution des marchés de travaux, de fournitures et de services de ces sociétés. (...) »* ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 3 du même décret du 1er janvier 2004 instaurant la commission des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art : « *I- Participent à la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, avec voix délibérative : - un conseiller maître à la Cour des comptes, président, nommé, pour une durée de trois ans renouvelable par arrêté conjoint du ministre chargé de la voirie nationale et du ministre chargé de l'économie ; En qualité de représentants du ministre chargé de la voirie nationale : - le directeur général des routes ou son représentant ; - le directeur des affaires économiques et internationales ou son représentant ; En qualité de représentants du ministre chargé de l'économie : - le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou son représentant ; - le directeur des affaires juridiques ou son représentant. (...) »* ; qu'aux termes de son article 7 : « *Le secrétariat de la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art est assuré par la direction générale des routes. »* ; qu'aux termes de son article 8, *« Les fonctions de président et de rapporteur, lorsqu'il en est désigné un par le président, sont rétribuées par des vacations dans des conditions fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de la voirie nationale et du ministre chargé de l'économie. » ;*

9. Considérant qu'aux termes du rapport d'activité de la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art de 2013, publié sur le site du ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer, *« Liste des marchés d'un montant supérieur à 500 000 € HT pour les travaux et à 90 000 € HT pour les fournitures et services : / Aux termes de l'article* 11 *du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005, le pouvoir adjudicateur ne peut se soustraire au respect des règles de publicité et de mise en concurrence en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée des marchés autres que celles prévues par ce texte. La CNM doit pouvoir vérifier la bonne application de ces dispositions. C'est la raison pour laquelle elle a, comme*

*les années précédentes, demandé aux sociétés concessionnaires d'autoroutes de lui produire la liste de l'ensemble de leurs achats d'un montant supérieur à 500 000 € HT pour les travaux et 90 000 € HT pour les fournitures et services. (. ..). » ;*

10. Considérant, d'une part, que M. Avrillier a demandé la communication de la liste des marchés conclus en 2013 et 2014 par les sociétés d'autoroutes privatisées en 2006 et par les sociétés d'économie mixte d'autoroutes, pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 500 000 euros HT et pour *les* marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 90 000 euros HT ; que si le ministre soutient qu'un tel document n'existe pas, il ressort toutefois des missions confiées à la commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes en application du décret précité du 1er janvier 2004, ainsi que de l'extrait du rapport d'activité de cette commission en 2013, mis en ligne par une décision ministérielle, que ladite commission était destinataire des marchés conclus par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dans le cadre de sa mission de contrôle et de régulation ; qu'en outre, il résulte des dispositions du décret précité instituant ladite commission que cette dernière regroupait des représentants du ministre de l'économie et du ministre en charge de la voirie nationale, et que le président et le rapporteur de cette commission, où les représentants du ministre de l'économie avaient voix délibérative, étaient indemnisés par arrêté conjoint des deux ministères de tutelle ; que, dès lors, le ministre n'est pas fondé à soutenir, ni que les documents demandés n'existent pas, ni que l'administration interministérielle dont il assurait la tutelle avec le ministre chargé de la voirie nationale ne détenait pas la liste des marchés visée par la demande, ni, enfin qu'il ne serait pas en mesure d'accéder aux documents détenus par cette commission qui n'a pas de personnalité juridique distincte de l'Etat ; qu'enfin, la circonstance que cette commission a été supprimée par le décret n°2016-234 du 1er mars 2016, est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée antérieure au décret ; que, dès lors, M. Avrillier est fondé à demander l'annulation de la décision lui refusant la communication des documents demandés ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

11. Considérant que le présent jugement implique que le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, soit enjoint de communiquer à M. Avrillier, dans le délai de 3 mois à compter du présent jugement, l'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, ainsi que l'intégralité des documents annexés aux avenants publiés par les décrets n°2015-1044 du 21 août 2015, n°2015-1045 du 21 août 2015 et n°2015- 1046 du 21 août 2015, pris pour son application ; qu'il y a également lieu d'enjoindre au ministre de communiquer au requérant, dans le délai de 3 mois à compter du présent jugement, la liste des marchés conclus durant les années 2013 et 2014 pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 500 000 euros HT et les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 90 000 euros HT passés par les sociétés d'autoroutes privatisées en 2006 et par les sociétés d'économie mixte d'autoroutes titulaires de contrats de délégation de service public passés avec l'Etat ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement de J'article L. 761-1 du code de justice administrative:

12. Considérant qu'il ya lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 100 euros que M. Avrillier demande au titre des frais exposés pour la présente instance, notamment ses frais de déplacement pour assister à l'audience ;

**DECIDE :**

Article 1er : La décision portant rejet implicite de la demande de communication de l'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes et des avenants conclus à la suite de cet accord, ainsi que de la liste des marchés conclus en 2013 et 2014, pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 500 000 euros HT et les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 90 000 euros HT, par les sociétés d'autoroutes privatisées en 2006 et par les sociétés

d'économie mixte d'autoroutes titulaires de contrats de délégation de service public passés avec l'Etat, ensemble, la décision portant rejet du recours gracieux, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, de communiquer à M. Avrillier, dans un délai de 3 mois à compter de la notification du présent jugement, l'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, l'intégralité des documents annexés aux avenants conclus à la suite de cet accord, ainsi que la liste des marchés conclus en 2013 et 2014, pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 500 000 euros HT et pour les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 90 000 euros HT, par les sociétés d'autoroutes privatisées en 2006 et par les sociétés d'économie mixte d'autoroutes, titulaires de contrats de délégation de service public passés avec l'Etat.

Article 3 : L'Etat versera à M. Avrillier la somme de 100 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Raymond Avrillier et au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Délibéré après l'audience du 30 juin 2016, à laquelle siégeaient :
Mme Briançon, président,
Mme Pottier, premier conseiller,
M. Bourgeois, premier conseiller.

Lu en audience publique le 13juillet 2016.
Le rapporteur,
F. POTTIER
Le président,
C. BRIANÇON
Le greffier,
R. LALLEMAND

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.